Commission des droits
de la personne
du Québec

LES DROITS DES AUTOCHTONES

DOCUMENT 1

DÉCLARATION DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE

86-1493/

LES DROITS DES AUTOCHTONES

DOCUMENT 1

DÉCLARATION DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE

LES DROITS DES AUTOCHTONES

DOCUMENT I

IL FAUT RESPECTER LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES ET NÉGOCIER EN CONSÉQUENCE AVEC EUX.

DÉCLARATION DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC SUR LE PROBLÈME DES DROITS TERRITORIAUX DES AUTOCHTONES AU QUÉBEC SUIVIE DE L'ANNEXE SUR L'EXTINCTION DES DROITS DES TIERS DANS LA CONVENTION DE LA BAIE JAMES.

JANVIER 1978

Cette déclaration de la Commission des droits de la personne du Québec est le résultat du travail d'un comité.

L'Annexe à la Déclaration a été produite sous la direction de Me Madeleine Caron, Directrice de la Recherche.

Rédaction de l'Annexe: Thérèse Giroux, Direction de la recherche.

Dactylographie: Monique Rochon et Monique Soulard

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise sous la réserve du consentement préalable des auteurs/res.

Version en anglais et en montagnais disponibles pour la Déclaration.

DÉPÔT LÉGAL: Troisième trimestre 1984
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN2-550-11243-1

Table des matières

La primauté des droits territoriaux des Autochtones 12

Il s'agit bien des "premiers peuples" au Canada 12

Dans le cadre de la compétence du Québec, il ne faut pas répéter le cas de la Baie James 15

Il est de la compétence et du devoir de la Commission d'intervenir à ce stade 17

Recommandations 17

Annexe: L'extinction des droits des Tiers dans la Convention de la Baie James 21

LIMINAIRE

Cette déclaration de la Commission des droits de la personne du Québec est incluse dans la série de documents produits par la Direction de l'éducation de la même Commission.

Pourquoi inclure cette déclaration dans la série de documents de la Direction de l'éducation? Parce qu'elle pose clairement l'orientation de base, l'assise de l'intervention éducative dans ce secteur des droits de la personne. En effet, toutes les actions menées visent à redéfinir, repenser "fondamentalement nos relations avec les Autochtones" pour reprendre une phrase de cette déclaration.

La promotion des droits des Autochtones constitue de plus un dossier important de la Direction de l'éducation. Outre ce secteur d'intervention, la Direction intervient aussi dans d'autres domaines dont les principaux sont les suivants:

- les droits en milieu de travail;
- les droits en milieu scolaire;
- les droits des minorités ethno-raciales;
- les droits judiciaires.

Pour chacun de ces secteurs, les documents de travail contiennent des textes d'analyse, des exposés, des exercices favorisant le développement d'attitudes positives et de pratiques conformes à la *Charte des droits et libertés*. La Direction de l'éducation a également mis sur pied des programmes de formation et de sensibilisation aux droits de la personne.

De façon générale, les documents publiés dans tous les secteurs, visent une meilleure connaissance de la *Charte des droits et libertés du Québec* et initient un changement d'attitudes dans certains secteurs de la société pour rendre la réalité concrète et quotidienne plus conforme à l'esprit et à la lettre de la Charte québécoise.

Dans le secteur spécifique des droits des Autochtones, les documents suivants sont disponibles:

1- Il faut respecter les droits des peuples autochtones et négocier en conséquence avec eux. Déclaration de la Commission des droits de la personne du Québec, janvier 1978. Disponible en anglais et en montagnais.

2- La controverse des droits de chasse, de pêche, de piégeage des Autochtones au Québec; essai de synthèse par Marc Voinson (travail effectué dans le cadre du projet KIJEOKIMAW KAITAC NEWORISIWA), mai 1980.

3- Certaines chroniques de chasse et pêche et le débat sur les droits des Amérindiens, des Inuit et des Métis. Texte de présentation, septembre 1980. Disponible en anglais.

4- Dossier Chasse et Pêche: Première partie, Chasseurs sportifs vs chasseurs de subsistance: l'image de l'Amérindien dans les chroniques de chasse et de pêche des grands journaux francophones du Québec. Rapport de Sylvie Vincent, soumis à la Commission des droits de la personne du Québec, décembre 1979.

5- Dossier Chasse et Pêche: Deuxième partie, Les droits des Amérindiens, des Inuit et des Métis: améliorer la qualité du débat. Commentaires de la Commission des droits de la personne suite à l'étude de Sylvie Vincent, septembre 1980. Disponible en anglais.

6- Concilier la conservation de la faune et le respect des droits des Autochtones. Article paru dans le journal "Le Soleil" de Québec le mardi 13 avril 1982 sous le titre: Pour une reprise du dialogue, et le 14 avril 1982 sous le titre: Le droit à la différence. Disponible en anglais et en montagnais.

IL FAUT RESPECTER LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES ET NÉGOCIER EN CONSÉQUENCE AVEC EUX

Déclaration de la Commisssion des droits
de la personne du Québec,
sur le problème des droits territoriaux
des Autochtones au Québec,
suivie d'une annexe sur l'extinction
des droits des Tiers dans la Convention
de la Baie James

Le 12 janvier 1978

Au Québec, les droits territoriaux des Autochtones se trouveront à nouveau affectés par les décisions qui peuvent être prises dans un avenir rapproché, à partir des études qui sont menées en matière de politique énergétique et qui touchent, par exemple, et pour ne citer que ce cas, l'aménagement de la rivière Romaine.

Les décisions à prendre requièrent que des négociations soient menées sur une nouvelle base, qui implique que nous repensions fondamentalement nos relations avec les Autochtones. Par ailleurs, la Convention de la Baie James et les problèmes nombreux qu'entraîne son application, laissent entièrement ouvert le débat sur la façon dont les droits des Autochtones ont été traités.

Savoir concilier le développement de nos ressources naturelles et le respect des droits territoriaux des Autochtones, devient un enjeu majeur quant au progrès que l'on peut marquer dans la lutte pour le respect des droits humains. Même si l'opinion publique s'en trouve peu saisie en général, cette question revêt actuellement une importance cruciale au Québec, comme au Canada et au plan international.

C'est dans ce contexte que la Commission des droits de la personne du Québec a estimé qu'il était de son devoir d'émettre la déclaration qui suit, en y présentant les considérations et les recommandations qu'elle juge les plus appropriées à ce stade.

LA PRIMAUTÉ DES DROITS TERRITORIAUX DES AUTOCHTONES

1- Les droits des Autochtones au Québec, eu égard à la juridiction de la Commission et aux responsabilités du Québec, sont considérés comme l'une des principales priorités à développer.

2- La question des droits territoriaux est apparue, aux yeux de la Commission, comme préalable à toute autre question qui pourrait se poser concernant les droits des Autochtones et, conséquemment, elle constitue la première étape de l'implication de la Commission dans ce secteur.

3- La Commission ne saurait accepter la procédure traditionnelle au Canada, qui pose comme principe préalable obligatoire à toute négociation l'extinction des droits territoriaux des Autochtones.

IL S'AGIT BIEN DES "PREMIERS PEUPLES" AU CANADA

4- Les Autochtones constituent les premiers peuples du Canada.

5- Les revendications des Autochtones, comme peuples distincts, sont bien connues et se sont exprimées à travers une continuité historique et une détermination inchangée, qu'il s'agisse des droits de chasse, de pêche et de piégeage, d'indemnités diverses, de la protection de leur culture et de leur mode de vie, comme de la volonté d'administrer eux-mêmes leurs affaires et leurs territoires.

Les revendications diverses et multiples se situent dans un ensemble où apparaît la nécessité de "réviser entièrement nos relations avec les Autochtones", au Québec comme dans le reste du Canada. On pourrait citer ici plusieurs passages du rapport du Juge Thomas R. Berger (Rapport de l'enquête sur le pipeline de la Vallée du Mackenzie), pour faire comprendre le sens de cette nécessité, dont, par exemple, celui-ci:

> "Les Autochtones du Nord clament l'importance de régler leurs revendications avant la contruction du pipeline...
>
> ...Jadis, le règlement des revendications des Autochtones, à en juger par les traités signés au cours du XIXe

siècle, ne constituait qu'un moyen d'obtenir des Autochtones la cession de leurs terres afin de permettre la progression de la colonisation. Les indemnités payées et les autres biens et services accordés, de même que la création des réserves, qui les uns et les autres accompagnaient généralement une telle cession, se concevaient d'une part comme des dédommagements et d'autre part comme les agents du changement. L'Administration croyait qu'avec le temps, ce peuple attardé abandonnerait son mode de vie semi-nomade et grâce à la religion, à l'éducation et à l'agriculture des Blancs, saurait bien trouver sa place dans le grand courant de la vie économique et politique du Canada.

Les gouvernements de l'heure n'envisageaient nullement les traités comme un contrat social en faveur de l'épanouissement de différents modes de vie à l'intérieur de limites réciproquement acceptables; ils ne pensaient qu'à l'extinction définitive des revendications foncières des Autochtones. En général, les Autochtones interprétaient l'esprit des traités différemment; pour eux, les traités constituaient les moyens de conserver leurs coutumes et leur autonomie. Les Autochtones n'avaient cependant pas les pouvoirs voulus pour faire valoir leur interprétation.

Les Autochtones du Nord exigent désormais que le règlement de leurs revendications se conçoive comme une refonte complète de leur relation avec les autres Canadiens, comme la conclusion d'un contrat social fondé sur l'affirmation claire de leur statut de peuple distinct dans l'histoire de l'humanité, de peuple ayant le droit de décider de son avenir, d'assurer son égalité et non son assimilation dans la société canadienne...

...Touchant d'abord et avant tout les terres, mais ne s'y limitant pas, leurs intérêts englobent les ressources renouvelables et non renouvelables, l'éducation, l'hygiène et les services sociaux, l'ordre public et, pardessus tout, la forme et la composition des futures institutions politiques dans le Nord." (P. 173)

Dans le même sens, des chefs et des représentants de l'Association des Indiens du Québec déclaraient en 1974, à un moment-clé des débats sur le développement de la Baie James:

"En conclusion, nous croyons que nous devrions commencer à administrer nos propres affaires et, par le fait même,

> les personnes qui administrent présentement pourraient devenir nos conseillers. La participation amène l'activité. Nous deviendrons actifs et par cette activité, nous ne dépendrons plus des autres.
>
> ...Nous voulons modeler notre avenir. Nous voulons établir les règlements qui nous guideront. Nous voulons mettre en place les règlements qui nous gouverneront. Nous voulons appliquer ces règlements." 1

Ces propos rejoignent ceux du Chef James Wah-Shee à Ottawa, dans un discours prononcé le 24 mai 1974 et touchant le développement des Territoires du Nord-Ouest:

> "Le grand public a été mal informé sur la question des revendications foncières dans le Nord. Il s'agit de terres, non pas d'argent.
>
> Le règlement des revendications foncières dans les Territoires du Nord-Ouest doit être abordé d'une nouvelle façon pour éviter que l'histoire ne se répète. Un règlement "définitif", comme ceux des traités et de l'Alaska, ne sera pas accepté dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous ne voulons pas abandonner nos droits "une fois pour toutes". Nous voulons plutôt faire valoir nos droits et poursuivre une politique de négociation et de dialogue. Nous sommes en train d'étudier une solution qui permettrait à tous les Canadiens d'être fiers de nous et de ne pas nous considérer comme un fardeau fiscal. Nous voulons que notre solution soit vraiment une "innovation" au sens le plus humain du mot. Cette solution doit nous permettre de conserver notre culture et nous garantir une place égale dans l'économie et la société canadienne."

Ces revendications des Autochtones d'ici, qui continuent de s'affirmer en une foule de circonstances, ont pris une ampleur nouvelle au plan international même, lors de la conférence des organismes non-gouvernementaux sur le racisme et la discrimination tenue à Genève à l'automne 1977. Deux cent cinquante délégués des "nations indigènes d'Amérique" y participaient.

6- Les revendications des Autochtones ne doivent pas être interprétées comme signifiant, par exemple, qu'ils soient contre les projets de développement de la population non-autochtone.

---

1) Propos tenus par les dirigeants de l'Association des Indiens du Québec le 22 février 1974. Le Devoir, 23 février 1974.

La Commission estime surtout que deux objectifs indissociables doivent être visés dans les rapports entre autochtones et non-autochtones: le respect des droits des uns et des autres et la négociation pour concilier ces droits, sans préjuger des diverses modalités d'exercice de ces droits qui pourront découler de la négociation.

Et il faut être particulièrement conscient, dans ce contexte, du rapport inégal des forces, ne serait-ce qu'au plan numérique.

DANS LE CADRE DE LA COMPÉTENCE DU QUÉBEC, IL NE FAUT PAS RÉPÉTER LE CAS DE LA BAIE JAMES

7- En dépit de la juridiction fédérale spécifique sur les Autochtones, la responsabilité du Québec, comme société et comme gouvernement, est clairement engagée quant à la reconnaissance et au devenir des droits des Autochtones:

- le Québec est responsable de l'aménagement de son territoire;

- en ce qui concerne la Convention de la Baie James, le Québec est le principal bénéficiaire de cette Convention et en a été le premier maître-d'oeuvre; à ce titre, il a sanctionné l'extinction des droits des signataires.

8- La Convention de la Baie James, en plus d'éteindre les droits des signataires, éteint ceux des non-signataires. Citons à cet égard l'article 2.6 de la Convention:

> "La législation approuvant la Convention, la mettant en vigueur et la déclarant valide doit éteindre tous les revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, de tous les Indiens et de tous les Inuit aux terres et dans les terres du Territoire et les revendications, droits, titres et intérêts autochtones quels qu'ils soient au Canada, des Inuit de Port Burwell."

Le gouvernement du Québec a contracté un engagement à négocier avec les tiers après la signature de la Convention, comme en fait foi l'article 2.14, article dont on observera par ailleurs l'étrange libellé:

"Le Québec s'engage à négocier avec les autres Indiens ou Inuit non admissibles aux indemnités et avantages de la présente convention toute revendication qu'ils peuvent avoir relativement au territoire.

Nonobstant les engagements prévus à la phase précédente, aucune disposition du précédent article n'est réputé constituer une reconnaissance de quelque façon que ce soit, par le Canada ou le Québec, de quelque droit de ces Indiens ou Inuit.

Aucune disposition du présent article n'influe sur les obligations, s'il y en a, que le Canada peut avoir quant aux revendications de ces autochtones relativement au Territoire. Le présent article ne sera pas intégré dans la loi."

9- Le Québec - pour être encore plus précis au plan juridique comme à l'égard du contexte qui a prévalu -, même s'il n'a pas sanctionné législativement cette extinction des droits des tiers, a signé la Convention qui comportait cette extinction comme condition essentielle.

De plus, malgré les protestations nombreuses qu'a soulevées cette mesure, le Québec ne l'a pas remise en question.

10- Nombre des modalités qui ont prévalu à la négociation entourant la Convention de la Baie James, outre l'extinction des droits des signataires et des non-signataires, sont inadmissibles dont, par exemple:

le fait que des travaux ont débuté avant le règlement des revendications des Autochtones, ce qui les plaçait dans une situation de pression indue, les aspects économiques primant alors sur le respect de certains droits [2] ;

---

2) Soulignons à cet égard ce qu'écrit le Juge Thomas R. Berger dans son rapport: "Les négociateurs de la Province de Québec ont affirmé que le refus de la Convention de la Baie James par les parties autochtones n'empêcherait pas la réalisation de la centrale hydro-électrique, et de surcroît priverait ces derniers des avantages de la convention. Une telle attitude ne se distingue guère de celle des commissaires des traités du siècle dernier, affirmant que le refus des Indiens de signer les traités n'empêcherait pas la colonisation." (P. 176)

On sait également ce que prévoit le Code civil au chapitre des causes de la nullité des contrats: "Art. 991. L'erreur, la fraude, la violence

le manque de rigueur dans la procédure administrative qui a conduit à accepter comme concluant un scrutin de ratification de la Convention auquel, par exemple, seulement 24% des Cris ont pris part.

IL EST DE LA COMPÉTENCE ET DU DEVOIR DE LA COMMISSION D'INTERVENIR À CE STADE

11- L'article 55 de la Charte des droits et libertés de la personne, qui stipule que "La Charte vise les matières qui sont de la compétence législative du Québec", n'étant que le pendant de la limite imposée à la compétence des provinces par l'AANB, la Commission a compétence pour s'intéresser à la question.

Les articles 6, 23 et 24 de la Charte des droits et libertés de la personne apparaissent être touchés par l'extinction des droits des tiers dans la Convention de la Baie James. Aussi nous est-il apparu nécessaire de joindre à cette déclaration une annexe exhaustive sur cette question.

Les principales dispositions de la Charte, notamment aux articles 66 et 67, son esprit, la raison d'être de la Commission, de même que des dispositions nombreuses de conventions et de pactes internationaux qui fondent le domaine des droits dans lequel s'inscrivent la Charte et la Commission des droits de la personne, appellent cette intervention de la Commission.

RECOMMANDATIONS

Enfin, à partir des considérations qui précèdent et selon l'esprit qui les inspire, la Commission déclare aux groupes et aux personnes les plus directement concernés, à l'ensemble de la population et au gouvernement:

---

ou la crainte et la lésion sont des causes de nullité des contrats, sujettes aux restrictions et règles contenues en ce code." "Art. 994. La violence ou la crainte est une cause de nullité, soit qu'elle soit exercée ou produite par la partie au profit de laquelle le contrat est fait, ou par toute autre personne."

1- Il faut réviser systématiquement les principes et les modes de négociation avec les Autochtones, notamment en matière de droits territoriaux, et pour y bannir en particulier le principe de l'extinction de ces droits comme préalable obligatoire à toute négociation.

La Convention de la Baie James ne doit pas devenir un modèle de négociation.

2- Le développement du Québec doit se faire dans le cadre de négociations qui sachent respecter les choix légitimes que les Autochtones, en tant que peuples, jugent pertinents, et qu'ainsi l'égalité des chances entre les parties soit équitablement rétablie.

3- Complétant cette déclaration par une analyse consacrée spécifiquement à l'extinction des droits des tiers dans la Convention de la Baie James, la Commission énonce publiquement son désaccord avec cet aspect particulier de la Convention que constitue l'extinction unilatérale et préalable des droits que peuvent avoir les Autochtones non-signataires.

Elle invite le gouvernement à corriger cette situation en conformité avec la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, et ainsi respecter l'engagement à négocier contracté à l'article 2.14 de la Convention de la Baie James.

4- La Commission recommande au gouvernement du Québec que les négociations qui s'imposent quant aux projets de développement qui vont à nouveau affecter les droits territoriaux des Autochtones, soient menées sur une nouvelle base, en fonction notamment de la première recommandation et parallèlement, de se doter des instruments nécessaires à une révision fondamentale de l'ensemble de la question, comme il nous semble que la justice l'exige.

ANNEXE

L'EXTINCTION DES DROITS DES TIERS DANS LA CONVENTION DE LA BAIE JAMES

L'EXTINCTION DES DROITS DES TIERS DANS LA CONVENTION DE LA BAIE JAMES

INTRODUCTION

Le 11 novembre 1975, le Gouvernement du Québec concluait une entente avec le Grand Council of the Cries du Québec et la Northern Quebec Inuit Association, entente à laquelle participaient également la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, l'Hydro-Québec et le Gouvernement du Canada (1).

Cette entente, qui était le fruit de longues et laborieuses négociations, sanctionnait l'extinction, aux termes des conditions contenues dans la Loi sur l'extension, des frontières du Québec de 1912 (2), des droits des Autochtones sur le territoire couvert par la convention, et ceci, en contrepartie d'une compensation monétaire de l'ordre de 225 millions $ de dollars de même que d'un réaménagement complet du régime juridique des territoires couverts par la Convention, comportant notamment, la prise de contrôle par les populations autochtones d'une petite partie de ce territoire (terres de catégorie I), l'octroi de privilèges exclusifs de chasse et de pêche sur d'autres parties (terres de catégorie II) et la prise de contrôle par le Québec du reste du territoire, sans privilèges exclusifs en faveur des Autochtones.

Quant à son contenu, cette convention est reconnue, dès maintenant, comme un précédent dans l'histoire des relations avec les Autochtones au Canada et il semble indéniable qu'elle comporte des avantages certains pour ses bénéficiaires, à savoir les signataires de la Convention. Le principe fondamental qui la sous-tend cependant, à savoir, l'extinction des droits des Autochtones, de même que le cadre général qui en a marqué la

---

(1) La Convention de la Baie James et du Nord Québécois, et annexes, Éditeur officiel du Québec, 1976, 486p.

(2) 2 Geo V, ch. 45.

réalisation appellent un jugement nettement plus critique, qui sera formulé par ailleurs. Le présent document veut, quant à lui, se pencher sur une question spécifique soulevée par cette convention, celle de l'extinction des droits de personnes non parties à la convention. C'est une question complexe; nous l'aborderons de la façon suivante: nous verrons, dans un premier temps, compte tenu, notamment, de la forme particulière dans laquelle s'est faite cette extinction de droits, la compétence constitutionnelle de la Commission d'intervenir sur cette question. Nous analyserons, dans un second temps, la clause d'extinction elle-même et le bien-fondé des objections qu'elle suscite. Enfin, nous conclurons sur l'opportunité d'une intervention de la Commission.

I QUESTION PRÉALABLE: COMPÉTENCE CONSTITUTIONNELLE DE LA COMMISSION

L'article 55 de la Charte stipule que "celle-ci vise les matières qui sont de la compétence législative du Québec". La compétence constitutionnelle sur les Indiens appartient, en vertu de l'article 91 (24) de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, au parlement fédéral. L'extinction des droits des Tiers dans la Convention de la Baie James, bien que prévue à la Convention, a été effectuée par une loi fédérale, le projet de loi C-9.

Ceci étant, la Commission peut-elle s'intéresser à cette question, et plus généralement, à la problématique d'ensemble posée par les droits territoriaux?

Nous croyons que oui, et ceci, au motif que le Québec, à titre de propriétaire de son territoire, et, dans le cas de la Baie James, en raison de l'obligation même qui lui était faite par la loi de 1912 précitée, a un rôle déterminant à jouer quant au sort fait à ces droits territoriaux.

La loi de 1912 annexait au Québec le territoire couvert par la Convention de la Baie James mais assortissait ce transfert de la condition suivante:

> "C- Que la province de Québec reconnaîtra les droits des habitants sauvages dans le territoire, ci-dessus décrit dans la même mesure et obtiendra la remise de ces droits de la même manière que le gouvernement du Canada a ci-devant reconnu ces droits et

> obtenu leur remise, et ladite province supportera et acquittera toutes les charges et dépenses se rattacnant à ces remises ou en résultant; (3)

La remise des droits devait être approuvée selon le paragraphe suivant du même article, par le gouvernement canadien.

Le Québec n'avait pas, jusqu'aux années 70, donné suite à ces dispositions, et dans son rapport soumis en 1971, la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire, dite Commission Dorion, ne fut pas sans rappeler cette obligation au gouvernement québécois. Voici en effet, les deux premières recommandations du rapport:

> "1. Que le Gouvernement du Québec prenne sans délai les dispositions pour honorer ces obligations contractées envers les Indiens par les lois d'extension des frontières du Québec de 1912;
>
> "2. Que l'accomplissement de cette obligation prenne la forme d'une entente entre le gouvernement du Québe et les représentants, dûment mandatés, des bandes indiennes du Québec, entérinée par le gouvernement du Canada; (4)

---

(3) Ibid, art. 2C.
(4) Vol. 4.1 Le Domaine Indien, Rapport des Commissaires, p. 401.

Le contexte l'y incitant fortement (5) le Gouvernement du Québec mit peu de temps à suivre ces recommandations et entreprit en 1973, des négociations avec les Autochtones, qui aboutirent en 1975, à la signature de la Convention sous étude.

Les deux principales parties à cette convention de même que ses premiers bénéficiaires sont, le Gouvernement du Québec et les Autochtones signataires.

---

(5) Rappelons qu'à la suite de l'annonce par le premier Ministre Bourassa du projet de développement Hydro-électrique de la Baie James et du début des travaux, l'Association des Indiens du Québec intenta une poursuite en injonction contre la Société de la Baie James, aux motifs que ces travaux portaient atteinte à leurs droits ancestraux. Ils eurent gain de cause en première instance avec le jugement historique du juge Malouf: Le Chef Max "One Onti" Gros-Louis et autres vs. La Société de développement de la Baie James et autres, 1974 R. de P. 38. Le Gouvernement du Québec, incertain de l'issue d'un débat judiciaire qui serait porté jusqu'en Cour suprême et conscient qu'une telle incertitude aurait été fort gênante pour la poursuite des travaux, a décidé de résoudre son contentieux avec les Autochtones par la voie de la négociation plutôt que par la voie judiciaire.

Voir à ce sujet Norbert ROULAND. Le règlement du statut juridique des Inuit du Nouveau-Québec et la convention de la Baie James et du Nord-Québécois du 11 novembre 1975, Aix en Provence, 1977, 329 pp., pp. 39 à 68.

Le gouvernement du Canada, que dans un premier temps d'ailleurs, l'on négligea d'inviter aux négociations (6), a signé cette convention davantage à titre de tuteur des Autochtones qu'à son propre avantage.

Les droits des signataires de la convention, soit les Cris et les Inuit, sont éteints par la convention elle-même (7), contrairement à ceux des Tiers, et ceci, au profit et bénéfice du Québec dont le droit de propriété sur le territoire se trouve désormais purgé de toute "servitude" en faveur des Autochtones.

En signant cette convention, le Québec a souscrit à cette extinction de droits. De même, en signant la Convention, le Québec a souscrit au principe de l'extinction des droits des Tiers prévu à l'article 2.6:

> "2.6 La législation approuvant la convention, la mettant en vigueur et la déclarant valide doit éteindre tous les revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient de tous les Indiens et de tous les Inuit aux terres et dans les terres du Territoire et les revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient au Canada des Inuit de Port Burwell" (les soulignés sont de nous).

---

(6) Voir à ce sujet, Henri Brun, Baie James, Qui peut négocier avec les Indiens, Le Soleil, 21 février 1974.

(7) Art. 2.1 de la Convention, qui se lit comme suit:

"2.1 En considération des droits et des avantages accordés aux présentes aux Cris de la Baie James et aux Inuit du Québec, les Cris de la Baie James et les Inuit du Québec cèdent, renoncent, abandonnent et transportent par les présentes tous leurs revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres et dans les terres du Territoire et du Québec, et le Québec et le Canada acceptent cette cession.

Le Québec, il est vrai, n'a pas législativement procédé à cette extinction, de façon expresse. En effet, conformément aux exigences de la Convention (8), deux lois, l'une fédérale, l'autre provinciale, ont été adoptées pour assurer sa mise en vigueur (9). Cependant, seule la loi fédérale contient une clause expresse d'extinction des droits des Autochtones autres que les signataires:

> "La présente loi éteint tous les revendications, droits, titres et intérêts autochtones quels qu'ils soient aux terres et dans les terres du Territoire de tous les Indiens et de tous les Inuit où qu'ils soient, mais rien dans la présente loi ne porte atteinte aux droits de telles personnes en tant que citoyens canadiens et ceux-ci continuent de bénéficier des mêmes droits et avantages que tous les autres citoyens et de ceux prévus dans la Loi sur les Indiens, telle qu'applicable, et dans toute autre loi qui les vise en tout temps." (10)

---

(8) Art. 2.5.

(9) Au fédéral, Bill C-9, Loi approuvant, mettant en vigueur et déclarant valides certaines conventions conclues entre le Grand Council of the Cris (of Quebec) la Northern Quebec Inuit Association, le gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, la Commission hydro-électrique du Québec et le gouvernement du Canada et certaines autres conventions connexes auxquelles est partie le gouvernement du Canada, adopté par la Chambre des Communes le 4 mai 1977. Au Québec, Projet de loi no 32, Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord Québécois, sanctionné le 30 juin 1976.

(10) Art. 3 (3).

La loi québécoise ne contient pas une telle disposition.

Ceci constitue-t-il une fin de non-recevoir à une intervention de la Commission?

Nous croyons que non. D'une part, la loi provinciale de mise en vigueur, si elle ne renferme pas de clause expresse d'extinction des droits des Tiers, n'en entérine pas moins implicitement le fait, puisqu'elle a pour objet de mettre en vigueur une convention qui comporte telle extinction comme condition essentielle. S'abstenir d'intervenir pour un tel motif, si, bien sûr, compte tenu de ce qui suit, nous considérons qu'une telle intervention est justifiée, signifierait que le gouvernement pourrait court-circuiter, par un simple choix habile de procédé, son propre engagement à respecter la Charte des droits et libertés de la personne.

D'autre part, le gouvernement du Québec a eu un rôle important à jouer quant à l'insertion et au maintien de la clause d'extinction des droits des Tiers dans le projet de loi fédéral. Cette question fut en effet très largement débattue lors de l'étude du projet de loi C-9 et ceci en raison même des contestations très nombreuses qu'elle a suscitées et devant ces protestations, le Gouvernement fédéral s'est dit prêt à remettre en question cette disposition. Il a fait part de cette intention aux autorités québécoises et celles-ci ont refusé de revoir cette condition de la convention, jugée pour elles essentielle (11).

En résumé, le Québec a eu, dans l'ensemble de ce dossier, un rôle décisif et prépondérant à jouer, et a posé des gestes ayant des incidences directes et profondes sur les droits territoriaux des Autochtones, signataires et non-signataires de la convention.

La validité constitutionnelle de ces gestes n'a pas été officiellement remise en question et il ne nous appartient pas de le faire. Nous devons donc considérer qu'il s'agit là d'actes valides du gouvernement du Québec et par voie de conséquence, il nous apparaît qu'il s'agit là de questions qui ne sont pas exorbitantes de la compétence constitutionnelle de la Commission. L'article 55 de la Charte n'est en effet que le pendant de la limite imposée à la compétence des provinces par l'AANB.

---

(11) Voir propos du ministre W. Almand, Débats des Communes 2e session, 30e Législature, 28 avril 1977, p. 5090. Voir à ce sujet, Kenneth M. Narvey, Le Bill C-9 et les droits des Autochtones, Vérité dans l'opposition, erreur ou pouvoir? Le Devoir, le 6 mai 1977.

II LES TIERS DANS LA CONVENTION DE LA BAIE JAMES

2.1 Identité des Tiers et nature de leurs droits

La démonstration d'une possible extinction des droits des Tiers dans la convention a déjà été faite. Les termes de l'article 6 en constituent en eux-mêmes la preuve.

Il convient d'abord de se demander qui sont ces Tiers? Ce sont les Autochtones du Québec qui ne résident pas sur le territoire couvert par la convention mais qui prétendent y avoir des droits: il s'agit principalement des Attikamek, des Montagnais et des Algonquins (12).

Ces Tiers ont-ils véritablement des droits à faire valoir sur ce territoire?

Comme nous l'avons vu, la Loi d'extension de frontières de 1912 comportait une clause expresse visant à protéger les droits des Autochtones sur ce territoire. Cette stipulation législative n'ayant pas toutefois valeur constitutionnelle, au même titre, par exemple que la Proclamation royale de 1763, qui constitue quant à elle le fondement incontesté du titre indien sur l'étendue du territoire qu'elle visait, (13) l'existence d'un titre indien sur ce territoire a été, à l'occasion, mise en doute.

Ce fut l'avis, notamment, de la Cour d'appel du Québec, dans son jugement renversant le jugement Malouf et rejetant l'injonction interlocutoire demandée contre la Société de développement de la Baie James (14).

---

(12) Ce sont également les Autochtones résidents mais non admissibles aux bénéfices de l'entente:
Les Indiens sans statut, les Métis.
Ce sont aussi, possiblement, trois groupes d'Inuit dissidents, ceux de Povungnituk, Sugluk et Ivujivik, qui se sont désolidarisés de la Northern Quebec Inuit Association. Le cas de ces deux groupes mériterait une analyse que nous n'avons malheureusement pu faire dans le cadre de ce travail. Elle devra être faite par ailleurs.

(13) Documents relatifs à l'histoire constitutionnelle du Canada, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1914, Vol. 1, pp. 139 et s..

(14) La Société de développement de la Baie James et autre v. Chef Robert Kanatewat et autres, 1975 C.A. 166.

La Cour a été d'avis que des doutes subsistaient quant à l'existence d'un titre indien sur ce territoire et, procédant à l'appréciation de la "balance des inconvénients", a statué contre les Indiens.

La Cour, pour arriver à sa décision, a procédé à une analyse des différents textes législatifs et constitutionnels qui ont pu affecter historiquement ce territoire. Elle s'est abstenue toutefois de s'en référer à la pratique traditionnelle et à la jurisprudence, ce qui a suscité les commentaires des juristes Henri Brun, Denis Ferland et Hubert Reid:

> "En fait, la Cour d'appel a examiné tous les textes législatifs et réglementaires susceptibles de fonder l'existence d'un titre indien sur les territoires de la Baie James. Pour l'essentiel, cette analyse est sans faille. Mais avant qu'elle ne conclue au doute, nous aurions aimé la voir examiner aussi l'hypothèse que ce titre indien puisse trouver son fondement dans la coutume ou dans la jurisprudence toutes deux sources importantes de droit en régime de Common Law. D'autant plus que la loi qui a annexé une partie de ces territoires au Québec semble bien confirmer l'existence d'un titre indien quelconque sur les territoires; le Québec dit y reconnaître le titre indien qu'aurait jusque-là reconnu le fédéral" (15).

La Cour suprême du Canada avait eu à statuer sur l'existence d'un titre indien dans un territoire non couvert par la Proclamation royale, en 1973, dans l'affaire Calder v. Attorney General of B.C. (16).

Malheureusement son jugement n'a nullement résolu la question car la Cour s'est divisée à trois juges contre trois, sur la question de fond, le 7e juge ayant décidé sur une question de procédure.

La Commission d'enquête Dorion sur l'intégrité du territoire a conclu quant à elle à l'existence d'un titre indien sur le territoire couvert par la Convention:

---

(15) La Cour d'appel, les Indiens et la justice, Le Devoir, 21 déc. 1974, p. 4.
(16) 1973 R.C.S. 317.

> "Ainsi, sur cette partie de l'ancienne Terre de Rupert, le "titre indien" est reconnu de façon explicite. De plus, son mode d'extinction est prévu, soit vraisemblablement le traité puisque la loi décrète que sa remise se fera de la même manière que le Gouvernement du Canada a obtenu sa remise" (17).

Les experts qui avaient étudié cette question pour la Commission avaient d'ailleurs opiné en ce sens:

> "Il semble bien qu'il faille conclure de cet ensemble de textes que relativement aux Indiens, la partie du territoire québécois annexé au XIXe siècle était à toute fin pratique assimilée au "territoire indien" créé par la Proclamation royale en 1763" (18).

Ce même expert a précisé ultérieurement cette opinion, à la lumière notamment de l'arrêt Calder, dans le sens suivant:

> "Malgré l'arrêt Calder, nous pensons que les textes de 1870 et de 1912, alliés à la jurisprudence dominante (quantitativement), permettent d'affirmer que les anciens territoires de la Compagnie de la Baie d'Hudson sont, quant à l'existence d'un titre territorial indien, dans la même situation juridique que les territoires auxquels s'applique la Proclamation royale de 1763" (19).

De cet ensemble d'autorités, nous croyons devoir conclure que l'existence d'un titre indien sur le territoire de la Baie James, est, au minimum, douteuse.

La Cour d'appel, dans son jugement de 1975, a pu être justifiée de faire jouer ce doute au profit de la Société de développement de la Baie James, puisqu'elle était face à une demande d'injonction interlocutoire. Nous nous intéressons quant à nous aux droits fondamentaux des personnes et à la protection de ces droits et le doute dans ce contexte, nous semble devoir bénéficier aux personnes possiblement détentrices de ces droits.

---

(17) Rapport, Vol. 4, Op. cit., p. 290.
(18) Rapport Dorion, Op. cit., Vol. 43. Études juridiques, p. 93.
(19) Henri Brun, Les droits des Indiens sur le territoire du Québec, in Le Territoire du Québec, P.U.L., 1974, pp. 77-78.

Voilà pour l'existence du titre indien. Il nous faut maintenant nous pencher sur son contenu.

Le Conseil privé, dans l'arrêt classique St. Catherine's Milling v. Ontario a défini le titre indien comme un

> "personal and usufructuary right dependent upon the good will of the Sovereign" (20)

et a précisé quelques années plus tard cette définition comme suit:

> "a usufructuary right only and a personal right in the sense that it is in its nature inalienable except by surrender to the Crown" (21).

Le contenu même du droit n'a pas été défini si ce n'est que le jugement de la Cour suprême fait référence aux expressions suivantes:

> "right of occupancy", "dominium utile", "right to possess" (22).

Il fut également suggéré que ce droit se limite à celui de chasser et pêcher pour sa propre subsistance (23). La jurisprudence ultérieure ne nous fournit pas une définition plus précise de ce droit.

Le professeur Henri Brun, dans une étude effectuée pour le compte de la Commission Dorion, reprend pour sa part l'opinion de la Cour suprême et conclut que ce titre peut "être concrètement décrit comme étant le droit, pour tous les Indiens occupant ce territoire, d'y chasser et d'y pêcher pour se nourrir" (24).

La Indian-Eskimo Association of Canada, dans l'étude précitée, propose, quant à elle une définition plus large, selon laquelle

---

(20) (1888) 14 App. Cases 46, p. 54. Cette définition a été reprise régulièrement par la jurisprudence. Voir notamment, Ontario Mining v. Seybold, (1903) A.C. 73, p. 79; A.G. Canada v. Giroux et Bouchard, (1916) 53 S.C.R. 172, p. 197; A.G. Canada v. A.G. Québec, (1921) 56 D.L.R. 373, p. 378 (A.C.); Warman v. Francis, (1960) 20 D.L.R. (2d) 627, p. 637.

(21) A.G. Canada v. A.G. Québec, Op. cit., p. 377.

(22) St-Catherine's Milling v. Ontario (1927) 13 S.C.R. 577, respectivement aux pages 599, 612 et 628.

(23) Ibid, pp. 638 et s.

(24) Rapport Dorion, Vol. 4.3, Op. cit., p. 94.

> "native Canadians have the right to hunt, farm and exploit the natural resources on the lands which they possess" (25).

Les auteurs du rapport Dorion reprennent à leur compte la définition donnée par le professeur Henri Brun, en ces termes:

> "Bref, il existe un "titre indien" qui consisterait essentiellement en un droit d'occupation "usufructuaire" pour fins de chasse et de pêche..." (26).

Ils ajoutent toutefois que, transposé dans le cadre de la réalité historique d'aujourd'hui, ce droit devrait être réaménagé:

> "Se définissant par référence aux conditions d'existence de l'Indien et de sa famille, il devrait se limiter dans l'espace et en même temps, il devrait s'étendre à d'autres fruits de la terre dans la mesure où la chasse et la pêche ont été remplacées comme moyen de subsistance de l'Indien et de sa famille" (27).

Dans l'état actuel des choses, il semble donc que l'on puisse affirmer que le titre indien consiste en un droit de jouissance et d'utilisation d'un territoire, afin d'y chasser et d'y pêcher, droit par ailleurs qui ne peut être cédé si ce n'est à la Couronne.

Ceci dit, ce droit doit-il pour poursuivre, être utilisé d'une manière spécifique? Le professeur Henri Brun est le seul à s'être penché sur cette question: Voici ses propos:

> "En droit canadien, nous n'avons pu trouver d'indications sur l'effet que pourrait avoir l'écoulement du temps sur la survie du droit territorial des Indiens. Vu qu'il s'agit d'un droit de nature réelle, d'un droit sur un territoire, il n'est pas tellement possible de prétendre que ce droit survit dans la mesure seulement où des Indiens tirent

---

(25) Native rights in Canada, Op. cit., p. 41.
(26) Rapport, Vol. 4, p. 258.
(27) Ibid, p. 259.

> encore aujourd'hui leur subsistance de la chasse. Toutefois, rien n'interdit de croire qu'il subsiste seulement sur la partie du territoire québécois originairement soumise au droit indien sur lequel s'exerce effectivement ce droit" (28).

Le rapport Dorion, quant à lui, fait implicitement référence à cette question, dans l'extrait suivant:

> "Il faut bien conclure que les Indiens ont et se sont faits reconnaître des droits territoriaux réels et incontestables sur la plus grande partie du territoire du Québec. En ce qui concerne le contenu de ces droits, l'on a vu qu'ils ne sont pas de la nature d'un droit de pleine propriété mais d'usufruit seulement sur un territoire non pas occupé mais "fréquenté" (29).

Cette question est d'une grande importance pour apprécier les droits des Tiers dans la Convention de la Baie James.

Les Tiers sont en effet des tribus indiennes qui habitent aujourd'hui le territoire québécois non couvert par la Convention, en des endroits plus ou moins éloignés de la frontière de ce territoire. Ils se sont partiellement sédentarisés mais continuent d'exercer, sporadiquement, leur droit de chasse et de pêche dans le territoire couvert par la Convention.

Ils sont donc dans la position de ceux qui n'occupent pas le territoire mais le fréquentent, selon les termes du rapport Dorion, et assez certainement, ils n'assurent pas complètement leur subsistance de la chasse et de la pêche mais exercent effectivement ce droit, du moins sporadiquement.

Peut-on en conclure que leur droit subsiste?

L'auteur Norbert Rouland, dans la thèse précitée, répond implicitement à cette question, lorsqu'il se prononce sur le bien-fondé des protestations des Tiers. Parlant de l'article 2.6 de la Convention, il dit:

---

(28) Rapport Dorion, Vol. 4.3, Op. cit., p. 108.
(29) Rapport, Op. cit., Vol. 4.1, p. 291. Le souligné est de nous.

> "Ces dispositions sont évidemment fort mal acceptées par ces tiers qui estiment ne pouvoir être privés de droits auxquels ils n'ont pas renoncé. L'objection paraît valable pour les tiers résidents. Elle l'est moins pour les non-résidents. On peut en effet penser que les véritables droits aborigènes de ces tiers s'exercent sur les territoires où ils résident, et qu'ils ne disposent sur les terres du Nouveau-Québec que de droits de fréquentation qui ne sont eux nullement abolis par l'entente." (30)

Cette opinion, en ce qui concerne les non résidents, appelle quelques réserves.

Il est vrai en effet que sur une immense partie du territoire couvert par la Convention, soit les terres de catégorie III, le droit de fréquentation n'est pas aboli dans les faits immédiatement, puisque ce territoire n'accorde pas de privilège à un groupe particulier. Tous y auront accès, Blancs comme Indiens, pour y chasser et pêcher. Cependant, ce n'est pas là un droit mais un état de fait, sujet à modification en tout temps, selon les projets ou développements que pourra y entreprendre le Québec dans l'avenir. Ceci découle de l'économie générale de la Convention. Les droits véritables des Indiens non-signataires, dans la mesure où ils exercent, sont éteints par la Convention.

De ce qui précède, il faut conclure selon nous qu'un doute subsiste sur l'existence d'un titre indien pouvant appartenir aux tierces parties susceptibles d'être affectées par l'article 2.6 de la Convention.

Ce doute justifie, en regard de la préoccupation qui est la nôtre - soit le respect des droits fondamentaux - que l'on scrute plus à fond s'il y a eu véritablement extinction irrémédiable de leurs droits.

2.2 Portée de la clause d'extinction

Nous avons cité plus haut l'article 2.6 de la Convention, qui est à la source de l'extinction des droits des Tiers.

---

(30) Op. cit., p. 96.

Cette disposition est qualifiée par une autre disposition, qu'il est important de citer au long:

> "Le Québec s'engage à négocier avec les autres Indiens ou Inuit non admissibles aux indemnités et avantages de la présente convention toute revendication qu'ils peuvent avoir relativement au territoire.
>
> Nonobstant les engagements prévus à la phrase précédente, aucune disposition du précédent article n'est réputée constituer une reconnaissance de quelque façon que ce soit, par le Canada ou le Québec, de quelque droit de ces Indiens ou Inuit.
>
> Aucune disposition du présent article n'influe sur les obligations, s'il y en a, que le Canada peut avoir quant aux revendications de ces autochtones relativement au Territoire. Le présent article ne sera pas intégré dans la loi" (31).

Cet article atténue l'article 2.6 et est évidemment d'une grande importance.

Il faut voir, juridiquement, quelle est sa portée.

L'engagement pris ici par le Québec a-t-il une valeur juridique ou simplement valeur morale?

Cette question fut soulevée lors des débats aux Communes sur le Bill C-9. Les avis étaient en apparence partagés mais au fond, concordaient: pour les uns, il ne s'agissait que d'une obligation morale, pour les autres, d'une obligation légale de négocier et non d'arriver à une entente négociée (32).

---

(31) Art. 2.14.
(32) Voir notamment, Débat des Communes, 2e session, 30e législature, 4 mai 1977.

Cette dernière opinion est, selon nous, exacte.

Selon les règles générales d'interprétation de tout contrat, les mots doivent être pris dans leur sens normal et ne doivent pas être compris comme ayant été utilisés inutilement. Les mots "Le Québec s'engage" comporte véritablement un engagement mais que pour les fins ensuite précisées, à savoir "négocier".

Il n'y a aucun engagement à négocier à la satisfaction des Autochtones concernés. Un engagement à négocier ne comporte pas l'obligation légale de contracter, et en ce sens n'a pas de valeur juridique, sauf s'il est assorti d'une sanction, une clause pénale, par exemple. Ceci n'est pas inéquitable lorsque les deux parties ont la possibilité de cesser leurs négociations s'ils n'arrivent pas à une solution satisfaisante.

Or, la situation est fort différente ici en ce que l'une des deux parties s'est vu priver de ses droits, avant même de commencer à négocier. Elle n'a donc aucune base légale de discussion, et en ce sens, l'on doit reconnaître que l'engagement pris par le Québec à l'article 2.14 est factice. Ceci est d'autant plus vrai que l'engagement du Québec n'a pas été incorporé aux législations de mise en vigueur, ceci, conformément aux exigences mêmes de la Convention. Un engagement législatif à donner une compensation aux tierces parties lésées par la Convention aurait eu un effet juridique en ce qu'il aurait comporté comme corrolaire un droit de réclamer cette compensation et fourni un fondement légal à ce droit. Ce n'est pas ici le cas.

Il faut donc en conclure que la Convention de la Baie James contient véritablement une extinction des droits des Tiers, extinction qui n'est assortie d'aucune garantie de compensation, et ceci, en dépit de l'article 2.14, car la protection accordée par cette disposition n'est qu'apparente.

Il faut maintenant voir si une telle situation est contraire à la Charte des droits et libertés de la personne.

III L'EXTINCTION DES DROITS DES TIERS ET LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

Les articles suivants de la Charte nous apparaissent être touchés par l'extinction unilatérale des droits des Tiers dans la Convention de la Baie James.

Art. 6: "toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi."

Art. 23: "toute personne a droit, en plein égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle."

Art. 24: "nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite."

Ces articles affirment, pour l'essentiel, des droits reconnus au plan international (33), et qui sont à la base de la conception même d'un régime démocratique. En droit anglais, par exemple, c'est à la Grande Charte qu'il faut remonter pour retrouver l'origine des principes formulés dans ces articles (34).

Ces articles nous semblent avoir été violés par l'extinction des droits des Tiers dans la Convention de la Baie James, pour les motifs suivants:

En ce qui concerne l'article 6, les personnes concernées ici n'ont pas été privées de leurs biens. Elles ont été privées cependant d'un droit que la jurisprudence a qualifié de droit d'usufruit et, sans prétendre qu'il y a là analogie parfaite avec l'usufruit du droit de propriété, il faut convenir que ce droit s'y apparente. Or, l'économie générale de notre droit, en ce qui concerne la privation forcée de la propriété, est à l'effet que celle-ci doit s'accompagner d'une indemnisation. Le Code civil le prévoit expressément à l'article 407:

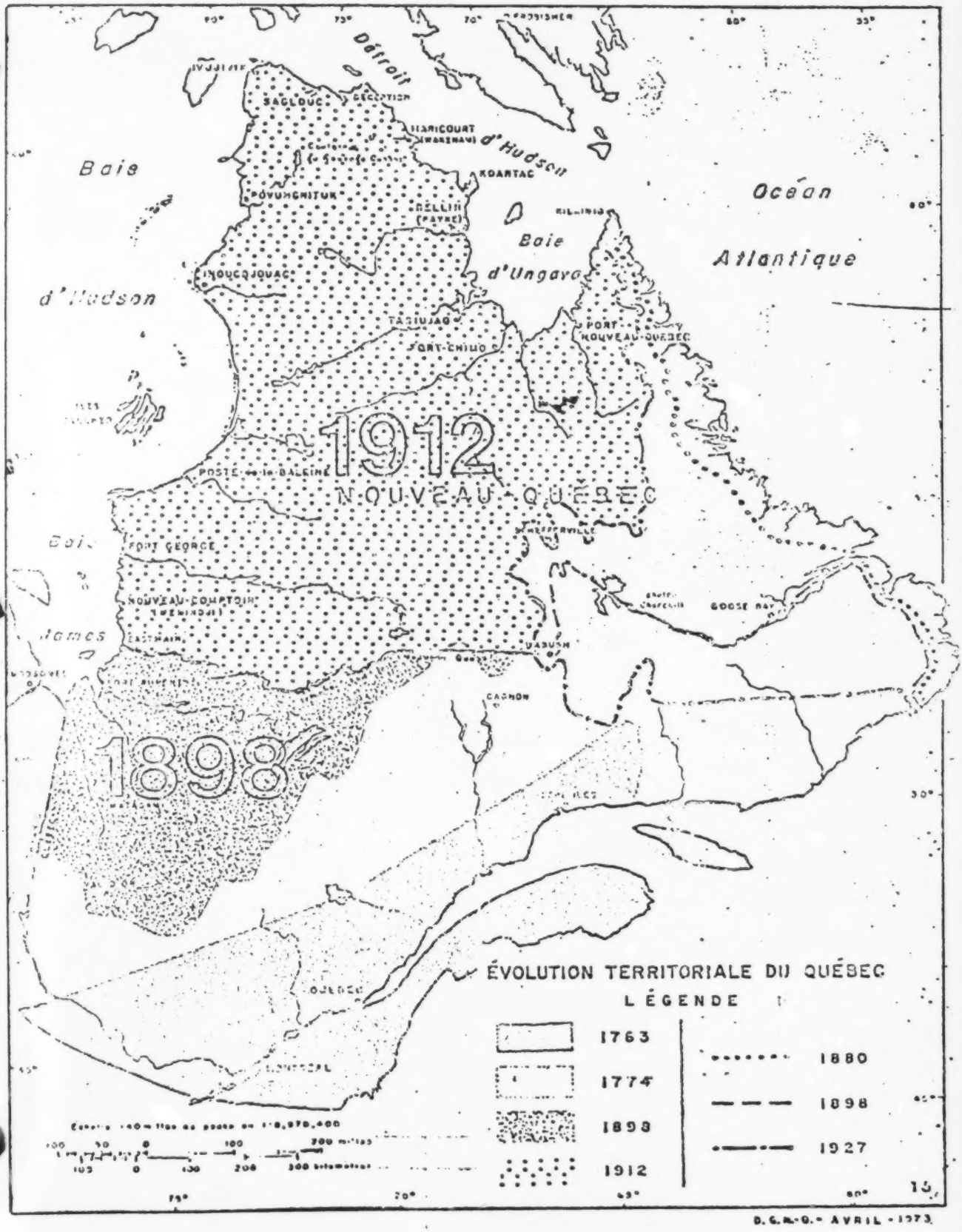
> "Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité."

---

(33) Déclaration universelle des droits, art. 10 et 17 (2).
(34) Wade and Phillips, Constitutional Law, 8th Edition, Longman, London, 1971, p. 7.

En ce qui concerne l'article 23, peu de choses peuvent être dites, si ce n'est que la convention parle par elle-même. Celle-ci a résolu, de façon unilatérale, les droits de personnes qui n'y ont point participé, et ceci en dehors de toute décision judiciaire finale sur l'existence de ces droits. Il est indéniable que les responsables de l'extinction des droits ici n'étaient pas "un tribunal indépendant" au sens de cet article.

En ce qui concerne l'article 24, nous croyons avoir démontré que certaines personnes ont possiblement été privées de leurs droits ici. La loi qui pourrait qualifier cet article par ailleurs, soit la Loi de 1912, de même que la pratique canadienne traditionnelle et la jurisprudence, militent en faveur d'une extinction par traité ou entente, et non par décision unilatérale.



D.G.R.-G.- AVRIL - 1973

Commission des droits
de la personne
du Québec

THE RIGHTS OF NATIVE PEOPLE

DOCUMENT 1

STATEMENT OF THE COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUEBEC

THE RIGHTS OF NATIVE PEOPLE

DOCUMENT 1

STATEMENT OF THE COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUEBEC

THE RIGHTS OF NATIVE PEOPLE

DOCUMENT 1

WE MUST RESPECT THE RIGHTS OF NATIVE PEOPLES AND DEAL WITH THEM ACCORDINGLY

STATEMENT OF THE COMMISSION
DES DROITS DE LA PERSONNE
DU QUEBEC

JANUARY 1978

This statement of the Commission des droits de la personne du Québec is the result of the work of a committee.

Typing: Monique Rochon
Monique Soulard

Any reproduction, in whole or in part, is permetted subject to the author's prior consent.

Also available in Montagnais.

LEGAL DELIVERY: Third Semester 1984
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN2-550-11258-X

FOREWORD

This statement of the Commission des droits de la personne du Québec forms part of the series of documents produced by the Direction de l'éducation of the Commission.

Why has this statement been included? Because it clearly sets down the basic orientation and the foundation for educational intervention in this area of human rights. Indeed, all action aims at redefining, rethinking "fundamentally our relationships with native peoples", to quote the statement.

Promoting native rights is one of the main projects of the Direction de l'éducation which, in addition, intervenes in other areas, principally:

- rights in the work environment;
- rights in the school environment;
- rights of ethnic-racial minorities;
- legal rights.

For each of these areas of intervention, working documents include analyses, statements and exercises that promote the development of positive thinking and practices that comply with the Charter of Human Rights and Freedoms. The Direction de l'éducation has also introduced training and awareness programs on human rights.

Generally speaking, publications in all sectors aims at providing a better understanding of the Charter of Human Rights and Freedoms, and initiate a change of attitude in certain sectors of society with a view to making everyday reality more consistent with the spirit and letter of the Quebec Charter.

In the specific area of native rights, the following documents are available in French only, with four exceptions:

- Il faut respecter les droits des peuples autochtones et négocier en conséquence avec eux. Statement of the Commission des droits de la personne du Québec, January 1978. English title: We must respect the rights of native peoples and deal with them accordingly. Also available in Montagnais.

- La controverse des droits de chasse, de pêche, de piégeage des Autochtones au Québec; synthesis essay by Marc Voinson (forming part of the KIJEOKIMAW KAITAC NEWORISIWA project), May 1980.

- Dossier Chasse et Pêche. Part 1. Chasseurs sportifs vs chasseurs de subsistance: l'image de l'Amérindien dans les chroniques de chasse et de pêche des grands journaux francophones du Québec. Report by Sylvie Vincent submitted to the Commission des droits de la personne du Québec, December 1979.

- Dossier Chasse et Pêche. Part 2. Les droits des Amérindiens, des Inuit et des Métis: améliorer la qualité du débat. Comments of the Commission des droits de la personne on Sylvie Vincent's study, September 1980. English title: Native Rights in Quebec: the need to raise the level of discussion.

- Certaines chroniques de chasse et pêche et le débat sur les droits des Amérindiens, des Inuit et des Métis. Introductory text, September 1980. Also available in English: Introductory text: certain fish and game columns and the debate on native rights in Quebec.

- Concilier la conservation de la faune et le respect des droits des Autochtones. Article in Le Soleil newspaper of Quebec City on Tuesday, April 13, 1982, under the headline: Pour une reprise du dialogue, and on April 14, 1982 under the headline: Le droit à la différence. English title: Reconciling wildlife conservation and Native Rights. Also available in Montagnais.

WE MUST RESPECT THE RIGHTS OF NATIVE PEOPLE AND DEAL WITH THEM ACCORDINGLY

Statement of La Commission des droits de la personne du Québec, on the territorial rights of the native peoples of Québec, followed by an appendix on the extinction of third party rights in the James Bay Agreement [1]

January 12, 1978

In Quebec, native territorial rights will soon be questioned once more. Research in the field of energy policy may result in decisions affecting these rights and to cite but one example, the development of the Romaine River.

The decisions that will have to be taken require a new basis of negotiations which implies a fundamental revision of our relations with native peoples. Moreover, the James Bay Agreement and the many problems raised by its implementation leave the way in which the rights of natives were formerly treated entirely open to discussion.

Success in developing our natural resources while respecting the territorial rights of native peoples is a major challenge to advancement of human rights. Although public opinion is not generally cognizant of this question it has become crucial in Quebec, in Canada and in the world at large.

For these reasons, La Commission des droits de la personne du Québec considers it its duty to make the present statement, along with observations and recommendations it feels are appropriate at this point.

[1] Copy of the appendix titled "Extinction of third party rights in the James Bay Agreement" is available in french only at La Commission des droits de la personne.

THE TERRITORIAL RIGHTS OF NATIVE PEOPLES MUST TAKE PRIORITY

1- The rights of the native peoples of Quebec, considered within the jurisdiction of the Commission and the responsibilities of Quebec, are held to be of high-ranking priority.

2- The Commission professes that territorial rights occupy a prior rank among all other native rights and as such have prompted the Commission's first venture into this area.

3- The Commission is not in agreement with the traditional Canadian position of requiring mandatory disavowal by natives of any territorial rights prior to any negotiation being undertaken.

NATIVE PEOPLES ARE TRULY THE "FIRST SETTLERS" OF CANADA

4- Native peoples constitute the first settlers of Canada.

5- The claims of native peoples, as distinct groups, are well known and have a long history of consistent demands whether they be for hunting, fishing or trapping rights, compensations of many types, preservation of their culture and life style, or their desire for self-government of their own lands and affairs

The many and diverse claims form part of a larger issue that calls for a "fundamental revision of our relations with native peoples" in Quebec as in the rest of Canada. A number of extracts from Judge Thomas R. Berger's report (The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry), would serve to illustrate the above needs, for example:

> "The paramount cry of the native people of the North is that their claims must be settled before a pipeline is built across their land...
>
> ...When treaties were signed during the 19th century, the settlement of the native people's claims was regarded primarily as surrender of their land so that settle-

ment could proceed. The payment of money, the provision of goods and services, and the establishment of reserves - all of which accompanied such surrender - were conceived in part as compensation and in part as the means of change. The government's expectation was that a backward people would, in the fullness of time, abandon their semi-nomadic ways and, with the benefit of the white man's religion, education and agriculture, take their place in the mainstrean of the economic and political life of Canada.

The governments of the day did not regard the treaties as anything like a social contract in which different ways of life were accommodated within mutually acceptable limits; they gave little consideration to anything beyond the extinguishment of native claims to the land, once and for all. The native people, by and large, understood the spirit of the treaties differently; they regarded the traities as the means by which they would be able to retain their own customs and to govern themselves in the future. But they lacked the power to enforce their view.

The native peoples of the North now insist that the settlement of native claims must be seen as a fundamental re-ordering of their relationship with the rest of us. Their claims must be seen as the means to the establishment of a social contract based on a clear understanding that they are distinct peoples in history. They insist upon the rights to determine their own future, to ensure their place, but not assimilation, in Canadian life...

...Their concerns begin with the land, but are not limited to it: they extend to renewable and non-renewable resources, education, health and social services, public order and, overarching all of these considerations, the future shape and composition of political institutions in the North." (P. 163)

In like manner, the Chiefs and representatives of the Quebec Indian Association made the following declaration in 1974, at a crucial moment during the debates on the James Bay Development Project:

"In conclusion, we believe we should begin running our own affairs and, by the same token, those who administer

them for us now could act as our advisors. Participation begets competence. By means of competant action we will no longer be dependent on others.

...We wish to mould our own future. We want to set down the guidelines by which we will be conducted. We want to lay down the rules by which we will be governed. We want to apply these rules ourselves." (1) (Our translation)

This stand is similar to that taken by Chief James Wah-Shee in a speech made in Ottawa on May 24, 1974, on the subject of the development of the North-West Territories:

"The general public has been misinformed on the question of land settlement in the North. What is at issue is land not money.

A land settlement in the Northwest Territories requires a new approach, a break in a historical pattern. A "once-and-for-all" settlement in the tradition of the treaties and Alaska will not work in the Northwest Territories. What we are seriously considering is not the surrender of our rights "once and for all" but the formalization of our rights and ongoing negotiation and dialogue. We are investigating a solution which could be a source of pride to all Canadians and not an expensive tax burden, for ours is a truly "developmental" model in the widest and most human sense of the word. It allows for the preservation of our people and our culture and secures our participation as equals in the economy and society of Canada."

The claims of our native peoples, that have grown more and more insistent in a wider variety of occasions, have now become international in scope. At the Conference of non-governmental organizations on racism and discrimination held in Geneva in the fall of 1977, two hundred and fifty delegates of "Amerindian nations" were in attendance.

6- Claims by native peoples should not be held to mean, for example, opposition to the development projects of the non-native population.

---

(1) Spoken by the leaders of the Quebec Indian Association, February 22, 1974. Le Devoir, February 23, 1974.

The Commission advocates a two-fold objective in the relationship between native and non-native populations: the mutual respect of rights and the practice of negotiation in order to reconcile such rights without prejudicing the manner of exercising those rights which may be recognized during the negotiation.

In this context, there must be a constant awareness of the imbalance of power, even if only numerical factors are considered.

WITHIN THE SCOPE OF QUEBEC'S JURISDICTION, THE JAMES BAY CASE SHOULD NOT BE REPEATED

7- Regardless of the specific federal jurisdiction over native peoples, Quebec, both as a society and as a government, must recognize and provide for the rights of native peoples:

- Quebec is responsible for developing its own territory;

- Quebec, as far as the James Bay Agreement is concerned, stands to benefit most from the Agreement and is the initiator of the Agreement; in this capacity, Quebec has sanctioned the loss of the rights of the signers.

8- The James Bay Agreement in addition to disvowing the rights of the signers, disvows those of the non-signers, as said in Article 2.6 of the Agreement:

> "The federal legislation approving, giving effect to and declaring valid the Agreement shall extinguish all native claims, rights, title and interests of all Indians and all Inuit in and to the Territory and the native claims, rights, title and interests of the Inuit of Port Burwell in Canada, whatever they may be."

The Quebec government has contracted an undertaking to negotiate with third parties subsequent to signing the Agreement as shown in Article 2.14 which, it will be noted, is oddly worded:

> "Quebec undertakes to negotiate with other Indians or Inuit who are not entitled to participate in the compensation and benefits of the present Agreement, in respect

to any claims which such Indians or Inuit may have with respect to the Territory.

Notwithstanding the undertakings of the preceding sub-paragraph, nothing in the present paragraph shall be deemed to constitute a recognition, by Canada or Quebec, in any manner whatsoever, of any rights of such Indians or Inuit.

Nothing in this paragraph shall affect the obligation, if any, that Canada may have with respect to claims of such Native persons with respect to the Territory. This paragraph shall not be enacted into law."

9- Quebec - to be even more precise from a judicial standpoint, as well as in regard to the prevailing context -, even if it has not legally sanctioned the preclusion of third-party rights, has signed the Agreement that provided for the preclusion of such rights as a mandatory condition.

Furthermore, in spite of the many protests that the above measure has given rise to, Quebec has not seen fit to question this measure.

10- A number of conditions prevailing at the time of negotiating the James Bay Agreement, in addition to the preclusion of the rights of signers and non-signers, are unacceptable, such as:

the fact that operations began before settlement of the claims submitted by the natives, placed them under duress since economic benefits adversely affected the respect of certain rights; (1)

---

(1) Let us examine some remarks made by Judge Thomas R. Berger in his report: "The negotiators for the Province of Quebec stated that, if the native people refused to approve the James Bay Agreement, the project would go ahead anyway, and they would simply lose the benefits offered by the Province. This attitude parallels the position of the treaty commissioners a century ago: they said that if the Indians did not sign the treaties offered them, their lands would be colonized anyway." (P. 166)

We would also underscore the provisions of the Civil Code concerning the causes rendering contracts null: "Art. 991. Error, fraud, violence or fear,

the administrative procedure was marked by a lax approach which led to the acceptance, as conclusive, of a vote taken to ratify the Agreement, in which, for example, only 24% of the Crees took part.

IT IS WITHIN THE COMPETENCE OF THE COMMISSION AND IT IS ITS DUTY TO INTERVENE AT THIS STAGE

11- Article 55 of the Charter of Human Rights and Freedoms, stipulating that "The Charter affects those matters that come under the legislative authority of Quebec", is only the complement of the limitation imposed on the Provinces by the BNA Act. Thus the Commission is competent to investigate this question.

Articles 6, 23 and 24 of the Charter of Human Rights and Freedoms appear to be pertinent to the preclusion of third-party rights in the James Bay Agreement. It is for this reason that we have felt it necessary to add to this statement a complete appendix dealing with this question.

The main provisions of the Charter, in particular articles 66 and 67, its spirit, the very purpose of the Commission, as well as numerous conventions and international agreements dealing in rights, in the area of which the Charter and La Commission des droits de la personne operate, appeal to the Commission to intervene in this instance.

RECOMMENDATIONS

Finally, considering the foregoing considerations and the underlying spirit that has inspired them, the Commission makes this declaration to the groups and persons most directly concerned, to the population at large and to the government:

---

lesion are causes of nullity in contracts, subject to the limitations and rules contained in this Code." "Art. 994. Violence or fear is a cause of nullity, whether practiced or produced by the party for whose benefit the contract is made or by any other person."

1- The principles and methods of negotiating with native people must be thoroughly revised, notably in the area of territorial rights, and particularly to discard the principle of precluding such rights as a mandatory prerequisite to any negotiation.

The James Bay Agreement must not become a prototype for negotiation.

2- The development of Quebec must be implemented by use of negotiations that respect the legitimate options that natives, as peoples, consider pertinent, in such a manner that both negotiating parties have an equitable chance.

3- By complementing this declaration with an analysis of the preclusion of third-party rights in the James Bay Agreement, the Commission publicly disavows the particular aspect of the Agreement permitting the unilateral and prerequisite exclusion of rights that non-signatory natives may have claim to.

The Commission invites the government to rectify this situation in accordance with the Charter of Human Rights and Freedoms of Quebec, and thus abide by tne undertaking to negotiate as provided by Article 2.14 of the James Bay Agreement.

4- The Commission recommends to the government of Quebec that future negotiations dealing with the development of territories that will affect the land rights of the native peoples be conducted on a new basis, in accordance with our first recommendation in particular, and likewise, to undertake a fundamental revision of the entire question, as justice would appear to require.